

Landbouwbeleid wordt niet eenvoudiger van de voorgestelde vergroening

De spelregels voor de Europese uitgaven aan landbouw worden vanaf 2014 aangepast. Boeren moeten groener gaan produceren willen ze nog inkomenssteun ontvangen, en de sector moet concurrerend worden. De meningen over de voorgestelde wijzigingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zijn verdeeld.

‘Ze lijken in Brussel nog steeds het landbouwmodel in hun hoofd te hebben met alleen maar arme bergboeren, die moeten schrapen voor hun bestaan; daar wordt het landbouwmodel op geënt. Ze vergeten dat landbouw er primair is voor onze voedselproductie. En dat ze daarnaast maatschappelijke diensten mogen verlenen’, reageert Petra Berkhout, onderzoeker bij het LEI, onderdeel van Wageningen UR. Al enkele jaren wordt gewerkt aan herziening van het Europese landbouwbeleid per 2014. Het huidige GLB – in Brusselse kringen bekend als CAP (Common Agricultural Policy) – loopt tot 2013. De uitgaven voor landbouw drukken zwaar op de Europese begroting. Ruim een derde van de uitgaven gaat naar deze sector. De doelen van het nieuwe Europese landbouw-

beleid worden niet anders, zegt Berkhout. ‘Voedselzekerheid, klimaat en plattelandsbeleid blijven speerpunten van beleid. Wat echt anders is, is dat met de huidige voorstellen de scheiding tussen de eerste en tweede pijler van het GLB wordt doorbroken. Geld in de eerste pijler was voor het ondersteunen van de voedselproductie, via de tweede pijler kregen boeren steun voor publieke diensten, voor dierenwelzijn, natuur en landschap. Nu wordt dat meer verknoopt.’ De huidige voorstellen benadrukken volgens Berkhout dat landbouw publieke goederen levert. Zo stelt de Europese Commissie voor dat dertig procent van de betalingen aan bedrijven in de eerste pijler afhankelijk wordt van randvoorwaarden op het gebied van natuur

en milieu. Berkhout: ‘Op het gebied van milieu, dierenwelzijn en volks- en dier- en plantgezondheid was het in de eerste pijler al zo dat een bedrijf pas de volledige toeslag ontving als werd voldaan aan Europese beheereisen. Dat systeem met maatschappelijke randvoorwaarden wordt aangeduid als *cross compliance*. De huidige voorstellen gaan feitelijk een stap verder, door boeren via de eerste pijler te belonen voor andere diensten dan voedselproductie.’ Op zich heeft Berkhout geen bezwaar boeren voor vergroening te belonen. ‘Maar houd voedselproductie en vergroening nou gescheiden. In Flevoland bijvoorbeeld, daar moet volgens de huidige voorstellen voor de eerste pijler zeven procent van iedere akker ecologisch beheerd gaan worden. Laat ze daar nou ongestoord graan produceren en leg daarnaast het Oosterveld aan, dat de Oosterveldersplassen bij Almere verbindt met het Horsterwold bij Zeewolde. Daar hebben we met z’n allen meer aan.’ Als je wilt dat milieudoelstellingen gehaald



Het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid gaat op de schop. Het komende jaar moeten de grote beslissingen worden genomen. Onderzoekers zijn sceptisch over de te verwachten resultaten.

worden, moet je ze handhaven, stelt Berkhout. En dus niet via het GLB het falen van handhaving gaan afdekken.

Toeters en bellen

De neiging om maar van alles aan het landbouwbeleid te verbinden bestaat al jaren, zegt Berkhout. 'Dat gebeurt alleen maar omdat daar die grote pot met geld staat. Bouw liever die pot geld af dan er allemaal toeters en bellen aan te hangen om de uitgaven te verantwoorden. Nu moeten bijvoorbeeld ook toeslagen binnen Europa gelijk worden verdeeld. Ja, de verschillen tussen landen zijn groot, maar de Ausgangssituatie was ook anders. Waarom moeten de Roemenen via het GLB meer geld krijgen? Je kunt de Roemenen ook compenseren via structuurfondsen, en zo zorgen dat de landbouw op orde komt.'

Laat die steun dan gewoon lopen via die tweede pijler, zegt Berkhout, die is daarvoor bedoeld. Die steun varieert van investerings-

steun en milieuovereenkomsten tot subsidies voor recreatie bij de boer. 'Mensen die met gelden uit die tweede pijler werken zijn enthousiast over wat ze ermee bereiken, ook al is het systeem ingewikkeld. Het effect van de subsidiemaatregelen is nog lastig hard te maken, maar het is er wel. In zijn algemeenheid kun je zeggen dat de toestand niet achteruit gaat, en dat is ook een effect. De natuur wordt er ook niet slechter van.' Desondanks zet ze vraagtekens bij deze geldstroom in het GLB. 'Het is maar de vraag of die gelden wel via het GLB zouden moeten lopen. Dat kan ook direct via lidstaten. Lidstaten ondersteunen hun boeren nu ook al.'

Vergroening

Vindt Berkhout de aangekondigde hervormingen niet de goede kant op gaan, haar collega Anne van Doorn van Alterra, onderdeel van Wageningen UR, denkt dat het niet anders kan. 'De vergroening van het landbouwbeleid

moet de Europese uitgaven aan landbouw legitimeren. De sector moet kunnen verantwoorden waarom er publiek geld nodig is, waar dat aan wordt uitgegeven en of dat aan de verwachtingen van het publiek voldoet. Vergroening is misschien een holle term en een modekreet, maar EU-burgers vragen erom.' Zo gaven Europeanen in de consultatieronde in 2010 aan dat het EU-landbouwbeleid de boeren niet alleen moet helpen om voedsel te produceren, maar hen ook voor publieke goederen en diensten moet betalen. En ze willen bescherming van natuurlijke rijkdommen en landschappen, aandacht voor aanpassingen aan klimaatveranderingen en dat plattelandsgemeenschappen leefbaar blijven. 'Daarnaast moet alle EU-beleid ook gewoon aan de EU duurzaamheidsstrategie voldoen', aldus Van Doorn.

Dat de geldstroom voor natuur, milieu en landschap via boeren loopt vindt ze niet zo gek. 'Meer dan de helft van het land is van boeren. Als je iets aan duurzaamheid en groen wilt doen in het landelijk gebied, zijn zij toch het eerste aanspreekpunt. Zo geef je boeren een rol als verantwoord beheerder van ons landelijk gebied in plaats van alleen als voedselproducent.' De aandacht voor klimaat, natuur en milieu is terug te zien in de drie vergroeningsmaatregelen die worden voorgesteld in de eerste pijler: behoud van permanent grasland, zeven procent van de landbouwgrond bestemmen voor ecologisch doeleinden (in EU-jargon *ecological focus areas*, afgekort tot efa's) en meer gewasdiversiteit. Van Doorn vraagt zich bij deze laatste maatregel af wat het nut zal zijn. De eerste twee maatregelen kunnen volgens haar wel nut hebben, al somt ze een hele rij mitsen en maren op; van goed beheer van de stukjes grond voor natuur en aansluiting op elkaar tot aandacht voor streekeigen en maatwerk voor de regio. 'In Flevoland kun je door aan te haken op bestaande initiatieven voor functionele agrobiodiversiteit en via de inkomenssteun in de eerste pijler best een slag maken. Rond Winterswijk heb je meer aan maatregelen die het landschap kunnen versterken. Het kan per regio verschillen wat het meeste effect heeft en dus interessant is.' Voor de algemene agrarische biodiversiteit zijn de maatregelen goed; de efa's helpen met de zogenoemde groene dooradering van landbouwgebieden. 'Maar veel Natura 2000-soorten help je er niet mee. Ook weidevogels schieten er weinig mee op. Die hebben een veel specifiekere beheer nodig en een veel groter areaal.'

Het Europese landbouwbeleid door de jaren heen

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vindt zijn oorsprong in het Verdrag van Rome van 1957. In het oprichtingsverdrag van de Europese Economische Gemeenschap wordt vastgelegd dat de zes leden, waaronder Nederland, een gemeenschappelijk landbouwbeleid gaan voeren. Met als doel een hogere landbouwproductiviteit, voedselzekerheid, rechtvaardige inkomens voor boeren en redelijke prijzen voor consumenten.

In de jaren tachtig leiden voortdurende overschotten tot wijnplassen en boterbergen. In reactie daarop komen er productiebeperkingen, zoals in 1983 de melkquota. Ook groeit de aandacht voor milieuvriendelijk produceren. Onder landbouwcommissaris Mac Sharry wordt daarom in 1992 het stelsel van garantieprijzen deels vervangen door directe inkomenssteun, waarbij boeren meer rekening moeten gaan houden met de prioriteiten van de samenleving. In 2003 wordt dit systeem van inkomenssteun onder leiding van Fischler verder doorgevoerd.

Verdere veranderingen in het GLB waren nodig door **kritiek van de Wereldhandelsorganisatie (WHO)**, vertelt econoom Roel Jongeneel van het LEI, onderdeel van Wageningen UR. 'Vooral de WHO had kritiek op de eerdere koppeling van toeslagen aan productie. Want deze landbouwsubsidies zorgden voor extra aanbod op de wereldmarkt waardoor de prijzen inzaken. De dumprijzen verstoorde de Afrikaanse agrarische markt, waardoor ze geen eigenstandige landbouw konden ontwikkelen. Er was, kortom, geen *level playing field*.' Om aan de kritiek tegemoet te komen werden vanaf 2003 de directe betalingen niet langer gekoppeld aan productie. Uitgangspunt werd de historische productie. De **ontkoppeling** van productie en toeslag was hierdoor al bijna praktijk, aldus Jongeneel. 'Of een boer veel produceerde of zijn grond braak liet liggen maakte niets uit voor zijn toeslag.' De grote verandering voor de Nederlandse boeren is dat men nu van een betaling per bedrijf wil overstappen naar een toeslag per hectare. Jongeneel: 'De ene boer kan daarbij winnen en de andere fors verliezen'.

De WHO is nu tevreden: ze zien de huidige voorstellen volgens Jongeneel niet als kunstmatige verstoring van de wereldmarkt. 'Europese landen mogen van de WHO wel beleid voeren op landbouwgebied en afspreken de landbouw te ondersteunen. Voor beperkende maatregelen op bijvoorbeeld milieugebied mogen ze boeren wel betalen.' En die kant gaat het dan ook op met het GLB na 2013.



Het Europese landbouwbeleid wordt ingewikkelder, denkt Petra Berkhout. En 'hoe ingewikkelder het beleid hoe minder je ermee bereikt'.

In de huidige voorstellen kun je dan beter voor boeren in een weidevogelgebied de *cross compliance* verhogen, de randvoorwaarden waar boeren aan moeten voldoen voor toeslagen uit de eerste pijler. 'Boeren zullen een rekensom gaan maken: of de kosten van maatregelen die ze voor de weidevogelbescherming moeten nemen opwegen tegen de inkomens-toeslag die ze zouden kunnen krijgen.' Je zou ook kunnen overwegen boeren in gebieden met productiehandicaps extra inkomenssteun te geven, suggereert Van Doorn. 'En dat kan ook voor weidevogelbeheer.'

Alle beetjes helpen

Of zeven procent grond verplicht ecologisch beheren genoeg is ligt aan je ambities, stelt

Van Doorn realistisch. 'De Nederlandse landbouw is zo intensief, er wordt zoveel mest gebruikt, dat elk klein beetje minder al goed is.' Ze pleit wel voor ruimtelijke samenhang. 'Als je boerencollectieven die aan agrarisch natuurbeheer doen kunt koppelen aan de zeven procent ecologische aandachtsgebieden, dan ontstaat ruimtelijke samenhang, waar natuur zowel binnen als buiten de EHS wat aan heeft.' Voor haar collega Berkhout blijft het gerommel in de marge. 'Duitse studies hebben het zevenprocentsidee al afgebrand. Als je dan geeft om natuur en milieu, gooi dat GLB-geld dan bij de EHS.'

Het systeem van efa's vraagt ook weer om controle en monitoring en zorgt zo voor extra bureaucratie, tekent econoom Roel Jongeneel

van het LEI aan: 'Nieuwe lidstaten met een extensieve productie zullen daar weinig zin in hebben. Vergroening is meer een issue voor een land als Nederland. Ruimte voor nationale invulling kan een oplossing bieden. Het bedrag dat wordt gegeven moet dan wel de staatssteuntoets doorstaan: het bedrag moet echt een onkostenvergoeding zijn.'

Het Nederlandse kabinet ziet vergroening niet alleen in zichtbaar groen, zoals de efa's, maar ook in duurzaamheid. Van Doorn is daar wel voor. 'Als je niet mindert met fosfaat, krijg je alleen maar groen met brandnetels. Je moet dus zowel verduurzamen als vergroenen. Maar waar ik bang voor ben is dat straks intensieve varkenshouderijen met GLB-geld luchtwassers gaan kopen. Dan gaat het volgens mij scheef. Het GLB moet er zijn voor grondgebonden landbouw.'

Niet eenvoudiger

Al met al maken de voorstellen het GLB niet eenvoudiger en transparanter, zoals de bedoeling was. Berkhout: 'Jaren geleden zei iemand me: hoe ingewikkelder het beleidsinstrument, hoe minder effectief, hoe minder je ermee bereikt. En ik kom steeds meer tot de conclusie dat dit waar is.'

De Europese Commissie laat volgens Berkhout ook de kans liggen om de directe landbouwsteun over de hele linie af te gaan bouwen, waar ze voorstander van zou zijn. 'Ik zou alleen nog wel willen pleiten voor het instellen van marktinstrumenten om bij noodsituaties in te kunnen grijpen. Zoals verzekeringen of opslag van landbouwgoederen. Wat je verder moet blijven houden is steun voor gebieden waar hoogproductieve landbouw niet past. Zoals in veenweidegebieden. Niet alles kan natuur worden. Daar is de tweede pijler voor opgetuigd. Die ontwikkeling zie je nu echter niet. De verantwoording voor de besteding van directe inkomenssteun in het GLB wordt nu juist gezocht in steun voor natuur en landschap.'

'En laat Roemenië zich vooral ontwikkelen met geld uit Brussel', vervolgt Berkhout. 'Dan moeten we als Nederland tenminste goed nadenken hoe we onze voorsprong als agrarisch producent houden – en vallen we tenminste niet in slaap.'

Contact: petra.berkhout@wur.nl
070 - 335 81 03
anne.vandoorn@wur.nl
0317 - 48 61 43